

# 财政考虑与汉代 所谓重农抑商政策

陈明光

我很喜欢借用苏东坡咏庐山的名句：“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”，去比喻变换角度观察和研究历史的出人意料之功效。在多角度地观察和研究中国历史时，财政自古就是一个重要的角度。从《史记·平准书》、《汉书·食货志》以来，关于财政的记载史不绝书。围绕“食货”、“国用”为中心的财政考虑，一直是制约古代王朝制订和调整经济政策的重要依据之一。所以，倘若我们能有意识地从财政的角度去观察中国历史的全貌或者具体问题，就很有可能获得新鲜的感觉。

本文旨在从“财政考虑”的角度，去重新分析人们通常所说的汉代奉行“重农抑商”政策这一问题，从而说明以往的不少研究因为忽略了决策者的财政考虑，而对汉代所谓重农抑商政策的内涵和外延的分析和评价有失偏颇。

## 一、先秦时期的重农抑商政策和财政考虑

学术界业已公认，“重农抑商”或者“重本抑末”作为一项完整的相互关联的经济政策，是形

成并付诸实践于先秦时期。有的学者把“重农抑商”称为经济结构论，意思是说它处理的是农业与手工业、商业等不同经济部门在国民经济结构中的主次地位问题。这颇中肯。从根本上看，重农抑商思想的产生与重农抑商政策的实行，实是根源于当时社会经济结构乃是以农业为最主要的生产部门这一事实的。

不过，换个角度看，重农抑商也是一种财政思想或财政政策，特别是决策者决定是否加以实行时，明显地包含着现实的财政考虑。因为，春秋战国时期农业作为主要的生产部门，既是社会财富的主要来源，也是各国财政的主要税源即农业税（包括田亩税和人头税）的来源，按商鞅的说法叫着“利出一孔”。加上，当时耕地尚未充分开发利用，徭民垦田是春秋战国发展经济的主要途径。所以，重农抑商就是为了调节劳动力的流向，使更多的人趋农垦田，从而达到扩大税源、富国强兵的目的。当时主张重农抑商者均不讳言其财政考虑。如《管子·治国》

说：“未作文巧禁，则民无所游食，则必事农，民事农则田垦，田垦则粟多，粟多则国富。国富则兵强，兵强者战胜，战胜者地广。”《管子·权修》说：“上不好本事，则末产不禁；末产不禁，则民缓于时事而轻地利，轻地利而求田野之辟，仓廩之实，不可得也。”商鞅进一步明确提出“能事本而禁末者富”的治国方针，他的禁末措施，除了采取行政手段即“大小<sup>隳</sup>力本业，耕织致粟多者复其身；事末利乃怠而贫者举以为收孥。”主要还是利用经济手段，如向商人课征重税，以减少其利润等，都是要达到减少工商业的从业人员，驱民归农，从而富国的目的，正如《商君书·内外》所说的：“苟能令商贾技巧之人无繁，则欲国之无富，不可得也。”

总之，在先秦时代，重农抑商或者说重本抑末是一个完整的经济政策的密不可分的一面，即重农必须抑商，抑商是为了重农。其之所以如此乃出自根源于经济结构的财政考虑。

我认为，强调先秦时代重农抑商政策中包含着的财政考虑，是观察重农抑商政策在后代如何演变的一个重要角度。例如，进入汉代，重农与抑商已不再成其为一个完整的经济政策，在许多场合表现为各行其道。要认识传统的重农抑商政策的内涵和外延在汉代的变化，就必须紧紧把握汉代统治集团调整农业政策或商业政策时的财政考虑。

## 二、文、景之治的“重农”不“抑商”与财政考虑

迄今论者多称汉代前期特别是文景时期奉行重农抑商的经济政策。其实不然。

请重新审视一遍有关史实。我们首先看到，文帝时，朝廷的确出现了要求“重农”、“著本”的呼声。最著名的是贾谊和晁错。《汉书·食货志》载：

文帝即位，躬修俭节，思安百姓。时民近战国，皆背本趋末，贾谊说上曰：“今背本而趋末，食者甚众，是天下之大残也。淫侈之俗，日日以长，是天下之大贼也。……生之者甚少而靡之者甚多，天下

财产何得不赧……无积贮者，天下之大命也，苟粟多而财有余，何为而不成……今驱民而归之于农，皆著于本，使天下各食其力，末技游食之民转而缘南亩，则畜积而人乐其所矣。可以为富安天下。”

显然，贾谊是将本与末即农与商的关系视为一个经济问题的互相制约的两面提出来的。继贾谊之后，晁错又强烈吁请“贵粟”以重农，他在著名的《论贵粟疏》中说：“今海内为一，土地人民之众不避汤、禹，加以亡天灾数年之水旱，而畜积未及者，何也？地有遗利，民有余力，生谷之土未尽辟，山泽之利未尽出也，游食之民未尽归农也。”他分析了农夫的入不敷出及商人“无农夫之苦，有仟佰之得”的不同经济状况，认为“此商人所以兼并农人，农人所以流亡者也。”他也是将农与商的关系当作一个经济问题的互相制约的两面提了出来。

然而，尽管贾谊、晁错都提到“背本而趋末”或“商人兼并农人”的现象，当涉及具体措施时，他们或是空洞地提出“驱民归之以农”；或是建议“方今之务，莫若使民务农而已矣。欲民务农，在于贵粟；贵粟之道，在于使民以粟为赏罚。”但都没有提出相应的抑商措施。这是我们应该注意到的史实。

那么，文帝和景帝对“重农抑商”的传统政策持何种态度呢？有的著作在“文景诏令——重农抑商思想典型化”的标题下，引用“文帝、景帝所颁布的重农抑商的诏书”，认为“文帝、景帝的诏令代表了重农抑商的正宗，它将以往的重农抑商思想典型化了。”我对这种说法不敢赞同。兹将《汉书》卷四《文帝纪》和卷五《景帝纪》所记载的有关诏令引录并分析如下。

孝文帝二年（公元前178年）九月诏曰：“农，天下之本也，民所恃以生也。而民或不务本而事末，故生不遂。朕忧其然，故今兹亲率群臣农以劝之。其赐天下民今年田租之半。”

十二年（前168）三月诏曰：“道民之路，在于务本。朕亲率天下农，十年于今，而野不加辟，岁一不登，民有饥色，是从事焉尚寡，而吏未

加务也。吾诏书数下,岁劝民种树,而功未兴,是吏奉吾诏不勤,而劝民不明也。且吾农民甚苦,而吏莫之省,将何以劝焉,其赐民今年租税之半。”

十三年(前167)六月,诏曰:“农,天下之要,务莫大焉,今廛身从事,而有租税之赋,是谓本末者无以异也,其于劝农之道未备。其除田之租税。”以上三道诏令均以减免田租为重农手段,未见提及抑商措施。

后元年(前163),文帝诏:“……夫度田非益寡,而计民未加益,以口量地,其于古犹有余,而食之其不足者,其咎安在?无乃百姓之从事于末以害农者蕃,为酒醪以靡谷者多,六畜之食焉众与?”要群臣商议“有可以佐百姓者”。结果不详。

后二年(前142)四月,景帝诏曰:“雕文刻镂,伤农事者也;锦绣纂组,害女红者也。农事伤则饥之本也,女红害则寒之原也。”这无疑是重农言论。然而,接下去他也没有禁末措施,而是诘问:“今岁或不登,民食颇寡,其咎安在?”结论则归咎于吏治问题,要求“二千石各修其职”。

后三年(前141)正月景帝诏:“农,天下之本也。黄金珠玉,饥不可食,寒不可衣,以为币用,不识其终始。间岁或不登,意为末者众,农民寡也。”他宣布的措施,一是“令郡国务劝农桑,益种树。”此为重农;二是“吏发民若取庸采黄金珠玉者,坐臧为盗。”此是范围局限于禁止开采黄金珠玉的禁末。

以上文帝和景帝的六份诏书是人们谈论汉代的抑商问题时常加引用的,其中的确有时提到农本与末的问题,并且相应地实行了不少重农措施,但是,几乎没有制定相应的抑末手段。所以,若说“文帝、景帝的诏令代表了重农抑商的正宗,它将以往的重农抑商思想典型化了”,显然与史实不符。

或问,《史记·平准书》载:“天下已平,高祖乃令贾人不得衣丝乘车,重租税以困辱之。孝惠、高后时,为天下初定,复弛商贾之律,然市井

子孙亦不得仕宦为吏。”这不就是抑商政策吗?我们认为,从政治和法律上看,它是一种贱商政策;从经济上看,它称不上是抑商政策。

我们必须具体分析“重租税以困辱之”一句的经济内容。根据史料,西汉前期商人不同于农民的赋税负担有二,一是“倍算”。应劭的一条注文称:“汉律,人出一算,算百二十钱,唯贾人与奴婢倍算。”二是算轺车。《史记·平准书》载,武帝时出现财政危机时,朝臣建议:“异时算轺车贾人缗钱皆有差,请算如故。……,北边骑士,轺车一算;商贾人轺车二算。”《汉书·武帝纪》载:“元光六年(前129)冬,初算商车。”李奇曰:“始税商贾车船,令出算。”可见往时的“算轺车”在武帝即位前早已停止征收了。

我认为,赋税负担的轻重,必须根据其经济收入相对而言。根据晁错的分析,汉初农民的田租即使是十五税一,相对于其生产能力和生活资料需求而言,已是沉重,“尚复被水旱之灾,急政暴虐,赋敛不时,朝令而暮改。当具有者半贾而卖,亡者取倍称之息,于是有卖田宅鬻子孙以偿责者矣。”反之,晁错称商人“亡农夫之苦,有仟伯之得。”司马迁在《史记·货殖列传》指出:汉代农业、手工业、商业三个经济部门比较起来,经商的利润颇高,“因贫求富,农不如工,工不如商,刺绣纹不如倚市门。”若把经营术考虑在内,“贪贾三之,廉贾五之。”《汉书音义》解释说:“贪贾未当卖而卖,未可买而买,故利少,而十得三。廉贾贵而卖,贱仍买,故十得五。”总之商人的利润在30%~50%之间。更不要说那些“取倍称之息”的高利贷商人了。所以,一年比别人多交120钱的算赋以及一辆轺车多交纳120钱的税钱,这二项负担相对于商人的经济收入而言,绝对称不上是“重租税”。所以,上引文帝下令免除田租之诏才有务农“而有租税之赋,是谓本末者无以异也”之说,说明在文帝看来商人的赋税负担与农民的并没有多少差别。

相反地,西汉前期在经济上采取了不少扶植商业和商人阶层的优惠政策,给予商人巨大的经济利益。第一,放宽关梁之禁,改善商业环

境。《史记·货殖列传》载：“汉兴，海内为一，开关梁，弛山泽之禁，是以富商大贾财流天下，交易之物莫不通，得其所欲。”《汉书·景帝纪》载景帝有诏赞颂“孝文皇帝临天下，通关梁，不异远方。”景帝四年（前153）春，“复置诸关用传出入。”但他不是出于抑商的考虑而是政治需要，即如应劭所注：“文帝十二年除关无用传，至此复用传，以七国新反，备非常。”我们知道，商鞅在推行重农抑商政策时，采取了“废逆旅”、“壹山泽”；“贵酒肉之价，重其租，令十倍其朴（本）”；“重关市之赋”等一系列抑商措施。旨在破坏经商环境、极力降低商业利润，迫使商人弃商归农，以达到重农的目的。相比之下，文帝的商业政策与商鞅的截然不同。特别有趣的是，据《汉书·文帝纪》载：“十二年三月，除关无用传。”同时“赐农民今年田租之半。”也就是说，文帝在采取重农措施的同时，也给商人提供了经商的便利。他的这种举动显然不能称为重农抑商。第二，“文帝之时，纵民得铸钱、冶钱、煮盐。”这就把汉代利润最丰厚的三项商业活动拱手让与私商，从而扶植了一批富商大贾。《史记·平准书》称：“至孝文时……令民纵得自铸钱。……邓通，大夫也，以铸钱财过王者”；“冶铸煮盐，财或累万金。”文帝实行的这种自由放任的商业政策，是与先秦的为重农而抑商的政策背道而驰的。

正因为西汉前期奉行的是在政治上和法律上贱商，却在经济上鼓励私人商业的二面政策，才会形成晁错向文帝所尖锐指出的局面：“令法律贱商人，商人已富贵矣；尊农夫，农夫已贫贱矣，故俗之所贵，主之所贱也；吏之所卑，法之所尊也。”晁错只是从农民与商人的不同经济收入状况去说明其原因。其实，更重要的原因还在于汉代政府采取了让利于商、经济上不抑商的政策。

总之，分析以上史实可以说明，从经济与财政的角度来看，汉初至文景时期，一方面朝廷的确“重农”，采取了减免田租、入粟拜爵等具体措施；另一方面，朝廷对商业与商人采取的是自由

放任的政策，并没有“抑商”。

为什么西汉前期在“重农”的同时不采取“抑商”政策呢？我认为原因在于西汉政府的财政考虑，即当时的财政收支结构使得政府不能不倚靠商人和商业。众所周知，西汉的财政收入结构是“轻租重赋”。征收粮食的田税（时称“租”）税率很低，从十五税一降低到三十税一，其中文帝还曾免除12年的田租。而征收货币的各种人头税（时称“赋”）却很重。算赋为15~56岁者应缴纳的，税额120钱。口赋为7~14岁者应缴纳的，文景时期的税额为20钱。此外还有代役钱性质的“更赋”。以一个五口之家的农户计算，假设应纳税者为2个成年人，2个未成年人，则其家一年应纳的这几种赋钱为280钱。他们为此必须出卖大量的农副产品或出卖劳动力，甚至举借高利贷。可见西汉政府为了实现财政收入，必须有大批商人在农村、城镇从事农副产品的收购活动，或者从事货币借贷活动。这就是晁错所谓农民“当具有者半贾而卖，亡者取倍称之息，于是有卖田宅鬻子孙以偿责者矣。”在财政支出方面，政府由于收入的是大量的货币，为了满足形形色色的财政支出需求，又必须到市场上去购买各种实物。这也离不开商业和商人。此即晁错所谓“商贾大者积贮倍息，小者坐列贩卖，操其奇赢，日游都市，乘上所争，所卖必倍。”试想，西汉的财政收支结构既是以货币形态为主的，如何能象商鞅那样采取尽量减少商人数量、禁止或限制商业活动的抑商措施呢？这就是贾谊、晁错、文帝、景帝等均在“重农”的同时却一再避而不谈“抑商”的财政考虑。

### 三、汉武帝商业政策的调整与财政考虑

不少论者把汉武帝调整商业政策，采取盐铁官营以及算缗、告缗等措施，作为汉代实行重农抑商的重要佐证。其实，我们若分析武帝对商人和私营商业的态度变化过程，便可以发现这种调整无非都是出于财政考虑的财政增收手段，不能把它与传统的为重农而抑商的政策混为一谈。

武帝调整商业政策的过程,与其财政状况息息相关。如所知,武帝即位后,依靠“文景之治”积累的雄厚财力,“外事四夷,内兴功利,役费并兴。”他后来陷入财政困境与对匈奴战争态势的发展直接相关,也与自然灾害作虐有关。谢天佑先生在《秦汉经济政策与经济思想史稿》的《战争态势与财政状况》一节所作的分析是正确的,大致是在元朔年间(公元前128~前123年)开始出现财政危机,也就是对匈奴战争进行十余年之后。

武帝在尚未感受到财政危机以及富商大贾顽固地坚持不合作态度之前,对商人和私营商业并没有实行抑制或打击。这可从他对卜式献财助边的态度变化反映出来。《汉书》卷五八《卜式传》载,河南人卜式经营畜牧业和农业致富后,“时汉方事匈奴,式上书,愿输家财半助边。”武帝派人询问他的动机:“欲为官乎?”“家岂有冤,欲言事乎?”卜式均加以否定,回答说:“天子诛匈奴,愚以为贤者宜死节,有财者宜输之,如此而匈奴可灭也。”武帝问丞相公孙弘如何处置,公孙弘说:“此非人情,不轨之臣,不可以为化而乱法,愿陛下勿许。”武帝真的不加理睬。“数岁乃罢式。”当时,汉朝的财政困难尚不明显,这是武帝君臣对卜式愿以家财资助边费之举采取冷淡态度的决策背景。接下来,史称:

式归,复田牧。岁余,会浑邪等降,县官费众,仓府空;贫民大徙,皆仰给县官,无以尽贍。式复持钱二十万与河南太守,以给徙民。河南上富人助贫民者,上识式姓名,曰:“是固前欲输其家财半助边。”乃赐式外徭四百人,式又尽复与官。是时富豪皆争匿财,唯式尤欲助费。上于是以式终长者,乃召拜式为中郎,赐爵左庶长,田十顷,布告天下,尊显以风百姓。

不过,这段史实有所跳跃,还须结合其他记载加以补充。关于财政危机的发生过程及“富豪皆争匿财”的财政背景,《史记·平准书》的记叙如下:

胡降者皆衣食县官,县官不给,天子乃损膳,解乘舆驷,出御府禁藏以贍之。其明年,山东被水灾,民多饥乏,于是天子遣使虚郡国仓以振贫民。犹不足,又募豪富人相贷假。尚不能相救,乃徙贫民于关以西,及充朔方以南新秦中,七十余万口,衣食皆仰给于县官。数岁,假予产业,使者分部护之,冠盖相望。其费以亿计,不可胜数。于是县官大空,而富商大贾或蹇财役贫,转毂百数,废居居邑,封君皆低首仰给。冶铸煮盐,财或累万金,而不佐国家之急,黎民重困。于是天子与公卿议,更造币以贍用,而摧浮淫并兼之徒。

显而易见,武帝朝廷是基于财政考虑才决定调整对商人和私营商业的政策。不过,政府起先对商人的态度还比较温和。如实行盐铁官营时,“除故盐铁家富者为吏。吏道益杂,不选,而多贾人矣。”<sup>⑧</sup>这说明实行盐铁官营是一种财政考虑,目的在于争夺本来属于富商大贾的那部分商业利润,为国家财政所用,并不是为了调整农业与商业二个经济部门在社会经济结构中的关系。同时,从事冶铸和煮盐致富的商人转而为政府服务,其社会地位不仅没有降低,反而提高了。更不用说,此前朝廷还采取过“民得买(武功)爵及赎禁锢免减罪”等增收措施,也有让富有财力的商人提高自身社会地位的效果。其后,“商贾以币之变,多积货逐利。”朝臣又建议增加商人的赋税负担,提出“算轺车”、“算缗钱”(向货币形态或实物形态的资产征税)等措施。这时的“算缗钱”仍是要求商人“自占”即自报纳税。与此同时,武帝试图通过树立卜式这位“数求入财以助县官”的榜样,“以风百姓”,谋求商人在财力上能自愿与政府合作。

然而,“天子既下缗钱令而尊卜式,百姓终莫分财以佐县官,于是告缗钱纵矣。”终于酿成“杨可告缗遍天下,中家以上大氏皆告”;“商贾中家以上大氏破。民不敢好衣,不事畜藏之业”的恶果。必须注意,由于中等人家的资产大量

被政府强制剥夺去了,政府“得民财物以亿计,奴婢以千万数,田大县数百顷,小县百余顷,宅亦如之。”不仅是私营商业,其他私营经济部门包括农业因缺乏扩大再生产的资金而遭到严重破坏。从这个意义上看,算缗、告缗令不仅是“抑商”,在一定程度上也是抑制地主经济发展的“抑农”。而之所以演变成这种局面,显然与商人在财政上始终坚持不与政府合作的态度直接相关。所以,我认为,武帝调整商业政策,从自由放任转向增税、盐铁官营,到最后强制剥夺商人及其他富有人的财产,并非是出于为重农而抑商的需要,完全是出于财政考虑,最终达到“县官以盐铁缗钱之故,用少饶矣”<sup>⑩</sup>的财政目的。

### 余 论

为篇幅所限,本文不能把两汉商业政策的演变过程依次分析。概括地说,财政考虑对于汉朝调整商业政策的影响始终是存在的。例如,从《盐铁论》可以看出,昭帝时盐铁会议上的本末之争,代表政府的御史大夫桑弘羊在维护盐铁官营政策时一再强调的也是财政考虑。据《本义篇》、《力耕篇》等记载,他极力强调向富商大贾争夺商业利润在财政上的巨大效用,如称:“富国非一道”;“商贾之富,或累万金,迫利乘羨之所致也。富国何必用本农,足民何必井田也?”而贤良文学虽然标榜“崇本抑末”的口号,但其内涵与先秦的重农抑商也不同。他们要求“进本退末,广利农业”,实际上不过是要求政府放弃盐铁官营,仍旧让利于私商,这显然谈不上是抑商。盐铁会议之后,昭帝仅仅罢了榷酒一项,保留获利最多的盐铁官营,无疑也是出于财政考虑。

必须指出,东汉后期王符在《潜夫论·务本》说:“凡为治之大体,莫不善于抑末而务本,莫不善于离本而饰末。夫为国者以富民为本,以正学为基。民富乃可教,学正乃得义。”夫富民者,以农桑为本,以游业为末;百工者,以致用为本,以巧饰为末;商贾者,以通货为本,以鬻奇为末;三者守本离末则民富,离本守末则民

贫。”<sup>⑪</sup>夫伯天之道,分地之利,六畜生于时,百物聚于野,此富国之本也。游业末事,以收民利,此贫邦之原也。..故为政者,明督工商,勿使淫伪,困辱游业,勿使擅利,宽假本农,而宠遂学士,则民富而国平矣。”他的本末论中包括了农本商末、重农抑商的传统内容,但他的思想并没有被当朝者采纳而形成政策。

进一步说,本文所申论的财政考虑这个角度,对于正确认识汉代以后的所谓重农抑商政策的内涵和外延的演变同样是具有启发意义的。例如,不少论者也说唐代是实行重农抑商政策的。<sup>⑫</sup>然而,事实是,在安史之乱爆发以前,唐朝既不实行盐铁官营,也基本上不征收商税,无疑在经济方面不存在着抑商现象,反而是让利于私商。而安史乱后唐朝实行盐铁专卖和征收一定的商税,也是出于争夺商业利润为财政所用的财政考虑,并非是为了发展农业而抑制商品经济的发展。对此这里无法详谈,俟日后专论。

注释:

《商君书·壹言》。

《史记·商君列传》。

按,后来武帝“外事四夷,内兴功利,役费并兴,而民去本。”董仲舒因此上书,提出几项建议,如“使关中民益种宿麦”;“限民名田,以澹不足,塞兼并之路,盐铁皆归于民”;“薄赋敛,省徭役,以宽民力。”(《汉书》卷二四上,《食货志上》。)可以说都是重农措施,但他同样也没有同时提出禁末要求,反而要求罢盐铁官营,恢复私营。显然称不上是继承了传统的重农抑商思想或政策。

谢天佑《秦汉经济政策与经济思想史稿》,第112页~114页,华东师范大学出版社1989年版。

《汉书》卷二《惠帝纪》。

《汉书》卷二四上,《食货志上》。

《商君书·垦令》。

《盐铁论·错币》。

《史记》卷三《平准书》。

⑪《汉书》卷二四下,《食货志下》。

⑫如曹兆祥《中国封建社会的轻商思想和抑商政策》,第101页,中国商业出版社1983年版。

作者陈明光:厦门大学教授、博士生导师